



Sygn. akt III KRS 17/12

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 lipca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Jerzy Kwaśniewski

w sprawie z odwołań U. D., A. B. i Ł. K. P.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr ... z dnia 9 lutego 2012 roku w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w /.../ ,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 lipca 2012 r.,

**1. uchyla zaskarżoną uchwałę w odniesieniu do E. I. F. oraz U. D. i w tym zakresie sprawę przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania;**

**2. oddala odwołania w pozostałym zakresie.**

**Uzasadnienie**

A. T. B., U. D. i Ł. K. P. wnieśli odwołania od uchwały nr ... Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 lutego 2012 r., podjętej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 47, poz. 543 ze zm.). Zaskarżoną uchwałą Rada postanowiła przestawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Okręgowym w /.../ siedmioro kandydatów: /.../. Rada postanowiła także nie przedstawiać 39 pozostałych wymienionych z imienia i nazwiska kandydatów, w tym troje skarżących uchwałą i umorzyła postępowanie wobec jednej osoby.

W uzasadnieniu Rada podniosła, że w dniach 6 i 8 lutego 2012 r. odbyły się posiedzenia zespołu członków Rady, na których na podstawie zebranego materiału, po przeprowadzeniu dyskusji i naradzie, w głosowaniu jawnym 5 głosami „za” przyjęto stanowisko w przedmiocie rekomendacji Radzie na siedem wolnych stanowisk w Sądzie Okręgowym w /.../ siedmiorga kandydatów: A. J., Tomasza B. K., A. R., E. M. T., E. I. F., B. B. L. oraz J. E. B. Następnie Rada stwierdziła, że podczas jej posiedzenia dnia 9 lutego 2012 r., po wszechstronnym rozważeniu i ocenie każdej ze zgłoszonych w niniejszym postępowaniu konkursowym kandydatur, opierając swoje rozstrzygnięcie na zgromadzonym w sprawie materiale i dzieląc stanowisko zespołu podjęła uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Okręgowy kandydatur zaproponowanych przez zespół. W kolejnej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały Rada przedstawiła ich szczegółową charakterystykę, obejmującą datę urodzenia, daty ukończenia studiów prawniczych i aplikacji oraz uzyskane oceny, dokładny przebieg kariery zawodowej, informację o ukończonych studiach podyplomowych, opisy ocen pracy każdego kandydata sporządzonych przez sędziów wizytatorów wraz z konkluzjami, ocenę Kolegium Sądu i opinię Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów z wynikami głosowania oraz opinię Ministra Sprawiedliwości. W odniesieniu do pozostałych kandydatów Rada uznała ich wysokie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe i stwierdziła, że wszyscy są dobrymi kandydatami, jednakże ustępują walorom zawodowym i osobowościowym kontrkandydatów wybranych do przedstawienia Prezydentowi RP. W odniesieniu do siedmiu spośród tych kandydatów Rada miała

także na uwadze, że jej uchwałą nr 2100/2011 z dnia 14 grudnia 2011 r. zostali oni pozytywnie zaopiniowani na stanowiska sędziów Sądu Okręgowego w /.../.

W trakcie głosowania przez Radę na kandydatów, którzy są uczestnikami postępowania przed Sądem Najwyższym uzyskali oni następujące wyniki: J. E. B. 15 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” 1 głos „wstrzymujący się”; E. I. F., A. J. oraz T. B. K. po 15 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”; B. B. L. 14 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”, A. R. i E. M. T. po 14 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”; zaś kandydaci odwołujący się uzyskali: A. T. B. oraz U. D. po 0 głosów „za”, 7 głosów „przeciw” i 8 głosów „wstrzymujących się” i Ł. K. P. 0 głosów „za”, 6 głosów „przeciw” i 9 głosów „wstrzymujących się”.

W odwołaniu od tej uchwały U. D. zarzuciła naruszenie:

- art. 2, art. 32 i art. 60 Konstytucji przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Okręgowego reguł i kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazowi dyskryminacji oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;
- art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w związku z § 16 ust. 1 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. Nr 72, poz. 712, dalej jako regulamin) poprzez niezbadanie materiałów sprawy i podjęcie uchwały bez wszechstronnego rozważenia sprawy;
- art. 35 ust. 1 ustawy o KRS poprzez nieuwzględnienie kolejności kryteriów podanych w tym przepisie tj. kwalifikacji kandydatów, ich doświadczenia zawodowego, opinii przełożonych rekomendacji, publikacji, a w drugiej kolejności opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów;
- art. 63 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako u.s.p.) poprzez przyjęcie, że wszyscy z pozytywnie zaopiniowanych kandydatów spełniają wymóg, iż na stanowisko sędziego sądu okręgowego może być powołany sędzia sądu rejonowego, który

posiada co najmniej czteroletni okres pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego, czego nie spełnia E. I. F.

A. B. odwołał się od tej uchwały w części dotyczącej odmowy przedstawienia jego kandydatury na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego i zarzucił naruszenie:

- art. 33 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS i art. 57 § 3 u.s.p. poprzez odmowę przedstawienia jego kandydatury na stanowisko sędziego i jednocześnie nieuwzględnienie wyjaśnień, że opinia o nim jest niepełna oraz została sporządzona przez sędziego wizytatora z pominięciem części spraw przedstawionych do zaopiniowania;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS poprzez odmowę przedstawienia jego kandydatury na stanowisko sędziego i nierozważenie, że opinia Kolegium Sądu Okręgowego oraz ocena Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego zostały podjęte w oparciu o niepełną i nierzetelną opinię o kandydacie;

- art. 42 ust. 1 i 3 ustawy o KRS poprzez niezamieszczenie w zaskarżonej uchwale uzasadnienia co do przyczyn odmowy przedstawienia jego kandydatury;

- art. 33 ust. 1, art. 37 ust. 1, art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez brak porównania i rozważenia w uzasadnieniu uchwały ustawowych przesłanek, które decydują o odmowie przedstawienia kandydatury na stanowisko sędziego, w porównaniu do kandydatów, którzy zostali pozytywnie zaopiniowani przez Radę;

- art. 60 Konstytucji poprzez naruszenie jego prawa do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Ł. K. P. w odwołaniu od tej uchwały zarzucił naruszenie art. 2 i art. 60 Konstytucji. Jego zdaniem uzasadnienie uchwały jest niekompletne i nie wyjaśnia przyczyn, dla których Rada podjęła taką właśnie uchwałę ani nie precyzuje, co konkretnie oznaczają użyte przez Radę kryteria dorobku zawodowego kandydatów albo doświadczenia. Podniósł, że Rada nie uwzględniła faktu delegowania go do orzekania w Sądzie Okręgowym. W jego ocenie poza kryterium stażu orzeczniczego, w zakresie którego należy do sędziów z najkrótszym stażem, należy on do najlepszych kandydatów. W piśmie z dnia 2 maja 2012 r. nazwanym „uzupełnieniem odwołania” skarżący zarzucił naruszenie art. 63 § 1 u.s.p. w odniesieniu do wybrania kandydatury E. I. F., gdyż nie posiada ona 4-letniego stażu

na stanowisku sędziego sądu rejonowego. Wskazał także na drobne nieścisłości w podaniu danych dotyczących kandydatów wybranych przez Radę i stwierdził, że zespół powinien głosować oddzielnie każdą kandydaturę przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów.

Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie wszystkich trzech odwołań.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Odwołania są nieuzasadnione z wyjątkiem podniesionego przez U. D. zarzutu naruszenia art. 63 § 1 u.s.p. w odniesieniu do E. I. F. Zarzut ten postawił także Ł. P., uczynił to jednak po upływie terminu do wniesienia odwołania (art. 44 ust. 2 ustawy o KRS) i dlatego nie może on być rozpoznawany przez Sąd Najwyższy (art. 398<sup>6</sup> § 2 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS).

Zgodnie z art. 63 § 1 u.s.p. na stanowisko sędziego sądu okręgowego może być powołany sędzia sądu rejonowego oraz sędzia wojskowego sądu garnizonowego, który posiada co najmniej czteroletni okres pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego lub na stanowisku prokuratora. W dniu złożenia wniosku o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego E. I. F. nie miała czteroletniego stażu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego; staż ten uzyskała w trakcie postępowania, w terminie poprzedzającym opiniowanie jej kandydatury przez Kolegium Sądu Okręgowego. Powstał więc wymagający wykładni problem prawny, w jakim terminie kandydat na sędziego sądu okręgowego powinien spełnić wymóg posiadania co najmniej czteroletniego stażu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego: czy w dniu zgłoszenia swojej kandydatury czy w terminie późniejszym, w szczególności przed posiedzeniem Rady, na którym jest rozpatrywana jego sprawa lub przed opiniowaniem przez kolegium sądu i zgromadzenie sędziów.

Przepis art. 63 § 1 u.s.p. jest przepisem prawa materialnego, określa on bowiem wymóg kwalifikacyjny w odniesieniu do kandydata na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Natomiast ustalenie dnia, w którym wymóg ten powinien być spełniony, znajduje się w przepisach regulujących postępowanie w sprawie powołania sędziego. Chodzi tu o art. 57 § 1, 2 i 2a u.s.p., z których wynika, że

każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego może zgłosić swoją kandydaturę na jedno wolne stanowisko sędziowskie prezesowi właściwego sądu, a jeżeli kandydaturę zgłosi osoba, która nie spełnia warunków przewidzianych, między innymi, w art. 63 u.s.p., to prezes pozostawia zgłoszenie bez rozpoznania. Przepis ten jednoznacznie upoważnia do zgłoszenia swojej kandydatury tylko takiego kandydata, który spełnia wszelkie warunki do objęcia stanowiska, którego zgłoszenie dotyczy. Musi więc spełniać je w dniu zgłoszenia, co podlega kontroli prezesa właściwego sądu według stanu na dzień zgłoszenia kandydatury. Przepis art. 57 § 2a u.s.p. nie upoważnia prezesa sądu do oceny, czy kandydat spełni wymaganie dotyczące wieku lub stażu pracy w nieodległym czasie i czy nastąpi to przed opiniowaniem przez kolegium sądu lub zgromadzenie sędziów czy też przed posiedzeniem Rady. Przyjęcie bezwzględnego warunku spełnienia wszystkich wymaganych przesłanek najpóźniej w dniu zgłoszenia się kandydata może wydawać się zbyt rygorystyczne, zwłaszcza gdy wymagany wiek lub staż osiągnie on za kilka lub kilkanaście dni. Trzeba jednak spojrzeć na to zagadnienie także z punktu widzenia innych kandydatów – tych, którzy spełnią te warunki za miesiąc lub parę miesięcy. Oni też mogliby uważać, że ich zgłoszenia powinny być przyjęte przez prezesa sądu, gdyż spełnią wymagane warunki przed terminem posiedzenia Rady. Wówczas prezes sądu musiałby dokonywać oceny co do przypuszczalnego czasu trwania dalszego postępowania, co jest uzależnione od kilku zmiennych czynników. Inaczej mówiąc, prezes sądu sam określałby dzień, w którym kandydat na sędziego musi spełniać przewidziane prawem wymagania do objęcia stanowiska, do czego nie ma ustawowego umocowania. Dlatego należy stwierdzić – mając na uwadze zasady równego dostępu do służby publicznej i pewności prawa – że kandydat na sędziego musi spełniać wszystkie wymagania niezbędne do objęcia stanowiska najpóźniej w dniu zgłoszenia swojej kandydatury prezesowi właściwego sądu (art. 57 § 1, 2 oraz 2a u.s.p.).

Zarzut naruszenia przez Radę kolejności kryteriów oceny kandydatów, określonej w art. 35 ust. 1 ustawy o KRS jest bezpodstawny. Jak wynika z odwołania, chodzi w rzeczywistości o art. 35 ust. 2 tej ustawy, który został prawidłowo powołany w jego uzasadnieniu. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy o KRS stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście kandydatów

rekomendowanych, zespół członków Rady kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów.

Przepis ten wprost adresowany jest tylko do zespołu i nakazuje uwzględnienie wymienionych w nim kryteriów jedynie przy ustalaniu kolejności na liście kandydatów rekomendowanych przez zespół do obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich. Z wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika jednak, iż ma on szersze zastosowanie, tak w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Przed ustaleniem kolejności rekomendowanych kandydatów, zespół musi bowiem w pierwszym rzędzie wydzielić ich grupę spośród wszystkich, którzy zgłosili się do obsadzanych stanowisk, a trudno sobie wyobrazić, aby można w tym zakresie stosować inne kryteria, gdyż obie te czynności służą jednemu celowi – wyborowi najlepszych kandydatów na sędziów. Ten sam cel ma następną fazę postępowania, już przed Radą w pełnym składzie, co przemawia za stosowaniem tych samych kryteriów oceny kandydatów. Nadto, byłoby nie do przyjęcia, aby członkowie Rady, którzy uczestniczyli w posiedzeniu zespołu, mieli w Radzie stosować inne kryteria niż w zespole.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia kolejności kryteriów oceny wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS trzeba w pierwszej kolejności rozważyć, co należy rozumieć przez "kolejność kryteriów". W ścisłym tego słowa znaczeniu kolejność stosowania kryteriów oznacza, że kryterium wyższe ma bezwzględną przewagę nad kryterium niższym. Konsekwencją takiego rozumienia kolejności kryteriów jest uszeregowanie osób podlegających ocenie najpierw według kryterium najwyższego, a jedynie w odniesieniu do osób spełniających to kryterium w jednakowym stopniu, do dalszej oceny używa się kryterium bezpośrednio niższego, a gdy nadal ich ocena jest taka sama, ich pozycję wyznacza kryterium trzecie co do ważności i tak dalej. Tak rozumiana bezwzględna hierarchia kryteriów oceny nie ma zastosowania w odniesieniu do art. 35 ust. 2 ustawy o KRS. Po pierwsze, ustawodawca nie nadał im takiego charakteru, gdyż nie stwierdził, że kryteria w tym przepisie mają być stosowane według kolejności ich

umiejscowienia. Nadto, ze stylistyki art. 35 ust. 2 tej ustawy można wnosić, że najważniejszym kryterium są kwalifikacje kandydata, zaś dalsza kolejność ich wymienienia jest po części przypadkowa. Gdy zachodzi potrzeba wskazania kilku kryteriów, to zawsze muszą one być wymienione w pewnej kolejności, co nie przesądza jednoznacznie ich mocy. Tu trzeba wskazać przede wszystkim na opinie środowiska sędziowskiego, które są wymienione na końcu tego przepisu, a mają większe znaczenie dla oceny kandydatów niż poprzedzające je rekomendacje osób fizycznych.

Z uwagi na cel dokonywania omawianej oceny, a także ze względu na stylistykę art. 35 ust. 2 ustawy o KRS należy zatem przyjąć, że zasadniczym kryterium oceny kandydatów do urzędu sędziego są kwalifikacje zawodowe. Wstępnie poziom ich wiedzy teoretycznej stwierdza się na podstawie oceny ze studiów (przy czym nie jest wykluczone wartościowanie tych ocen w zależności od jakości nauczania w ukończonej uczelni) oraz uwzględnia się ewentualne dodatkowe wykształcenie. Następnym kryterium jest ocena z aplikacji, która częściowo opiera się także na umiejętności praktycznego stosowania prawa. Jednak główną podstawą wartościowania kandydata w zakresie jego kwalifikacji zawodowych jest opinia sędziego wizytatora, sporządzona według art. 57a-art. 57h u.s.p., która uwzględnia także predyspozycje osobowe kandydata i przestrzeganie zasad etyki wykonywanego zawodu (art. 57i u.s.p.). Elementem oceny kwalifikacji kandydata jest także jego doświadczenia zawodowe, wynikające ze stażu pracy i rodzaju wykonywanych czynności. Ważnym źródłem informacji o kandydacie są opinie przełożonych, kolegium sądu i zgromadzenia sędziów, z których Rada może wnioskować częściowo o jego kwalifikacjach, a częściowo o stopniu środowiskowej akceptacji kandydata z uwagi na jego cechy osobowe. Zbliżoną funkcję pełnią rekomendacje, z reguły mają one jednak mniejsze znaczenie, gdyż przedkłada je sam kandydat, a wydawane są zazwyczaj z jego inicjatywy.

Z powyższych uwag wynika, że wybierając kandydatów do urzędu sędziego Rada powinna jako podstawowe kryterium przyjmować ich kwalifikacje zawodowe; nie może jednak pomijać ich ocen osobowościowych. Informacje o tych dwóch rodzajach okoliczności Rada uzyskuje z różnych źródeł, a najczęściej są one wyrażane w formie opisowej. Dlatego słuszna jest praktyka Rady dokonywania



ogólnej oceny kandydatów, bez ustalania ich kolejności w oparciu o kryteria szczegółowe. Kryteria szczegółowe mają różne znaczenie dla ogólnej oceny kandydata. Na przykład nie można abstrakcyjnie ustalić, czy wyżej należy ocenić kandydata mającego bardzo dobre oceny z egzaminów oraz przeciętne opinie sędziego wizytatora i przełożonych, czy kandydata mającego przeciętne oceny i wyróżniające opinie, gdyż zależy to także od różnic w ocenach i opiniach. Ocena przydatności kandydata należy do Rady, a jeżeli została dokonana przy pomocy właściwych kryteriów i nie doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć wpływ na jego wynik, to Sąd Najwyższy jedynie sprawdza, czy przy użyciu tych kryteriów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania. Nie nastąpiło to w rozpoznawanej sprawie. Tym samym bezzasadne są zarzuty braku wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS) oraz obowiązujących w państwie prawnym zasad równego traktowania i jednakowego dostępu do służby publicznej (art. 2, art. 32 i art. 60 Konstytucji). Także bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 42 ustawy o KRS przez brak szczegółowego przedstawienia w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały indywidualnej sytuacji każdego kandydata niewybranego przez Radę. Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w wyrokach III KRS 15/12 i III KRS 16/12, że nieprzedstawienie w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydatów, których Rada postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego, nie narusza art. 42 ust. 1 w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.